

## L'organisation de la défense au Canada

Albert Legault

Volume 3, numéro 2, 1972

Les politiques de défense

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700198ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700198ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Legault, A. (1972). L'organisation de la défense au Canada. *Études internationales*, 3(2), 198–220. <https://doi.org/10.7202/700198ar>

# L'ORGANISATION DE LA DÉFENSE AU CANADA

par Albert LEGAULT \*

En août 1971, le gouvernement canadien publiait sous forme de brochure son livre blanc sur la défense <sup>1</sup>. Persistance, nouveauté et transition, tels sont les principaux traits de ce document qui tient en une cinquantaine de pages. Persistance, car la plupart des principes qui régissaient dans le passé notre politique de défense ont été réaffirmés. Nouveauté, car des tâches nouvelles sont venues s'ajouter au rôle traditionnel des forces armées canadiennes. Transition, enfin, car il faudra plusieurs années avant que les forces canadiennes ne soient dotées de l'équipement approprié pour répondre aux besoins que créent les nouvelles priorités fixées par le gouvernement canadien.

La volonté du gouvernement canadien de conjuguer dans un même document à la fois le passé et le futur s'est traduite par un effort de synthèse tout à fait remarquable. Il est, toutefois, certains domaines où l'audace le cède à l'ambiguïté, et notre rôle consistera précisément à relever les failles du système dans lequel les autorités gouvernementales se sont parfois laissées enfermer.

C'est au niveau des principes, de l'organisation de la décision et de son exécution, et du budget que nous ferons essentiellement porter notre analyse.

## I - LES PRINCIPES

Le livre blanc sur la défense rappelle, après Clausewitz, que si la guerre a sa propre grammaire, elle n'a pas sa propre logique puisqu'elle est régie par le politique. Les objectifs de la défense du Canada découlent donc tout naturellement de sa politique étrangère. Celle-ci ayant fait l'objet, un an plus tôt, d'un examen approfondi, les auteurs du livre blanc sur la défense se sont donc largement inspirés des orientations définies dans la première étude. Ainsi, le document *Politique étrangère au service des Canadiens* <sup>2</sup> précise que la politique du Canada vise à :

\* Professeur agrégé au Département de science politique, Université Laval.

<sup>1</sup> *La Défense dans les années 70*. Ottawa, Information Canada, 1971.

<sup>2</sup> Première brochure d'une série de six constituant le livre blanc sur la politique étrangère du Canada, publiée à Ottawa par l'Imprimerie de la Reine, 1970, p. 14.

- stimuler sa croissance économique ;
- préserver sa souveraineté et son indépendance ;
- travailler à la paix et à la sécurité ;
- y promouvoir la justice sociale ;
- y enrichir la qualité de la vie ;
- maintenir l'harmonie du milieu naturel.

Après avoir noté que l'orientation de la politique canadienne « à un moment donné sera déterminée par l'importance relative que le Gouvernement attribue à ces six orientations politiques générales <sup>3</sup> », le Gouvernement croit, ajoute-t-on, « que le plan d'action général de sa politique dans les années soixante-dix devrait être fondé sur un ordre de priorités qui accorde la plus grande importance à la Croissance économique, à la Justice sociale et à la Qualité de la vie <sup>4</sup> ».

Au cours d'une déposition devant le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, un porte-parole du ministère des Affaires extérieures a esquissé sous la forme d'un schéma dynamique le cadre général de l'étude des grands objectifs nationaux canadiens <sup>5</sup>. Celui-ci, reproduit ci-après, permet de mieux comprendre pourquoi le gouvernement canadien a décidé de considérer sa politique étrangère comme le prolongement de sa politique intérieure. Tout ceci revient à dire que la politique étrangère d'un État résulte de l'interaction constante entre le milieu national et l'environnement international, que les problèmes se posent différemment selon le contexte et la nature du défi posé à l'État, et qu'enfin, il est peu de décisions prises dans un domaine donné qui ne se répercutent sur un autre.

On conçoit toutefois difficilement pourquoi on a fait de la souveraineté et de l'indépendance un champ d'action analogue aux cinq autres, alors que toute bonne stratégie vise précisément à assurer la perpétuation de l'État, c'est-à-dire sa souveraineté et son indépendance, par la mise en œuvre de politiques économiques, sociales et militaires bien harmonisées. En d'autres termes, outre que la souveraineté et l'indépendance constituent les principaux attributs de l'État depuis que celui-ci existe, et sans lesquels il serait difficile d'affirmer l'existence même de l'État <sup>6</sup>, toute la logique du système s'écroule à partir de l'instant où l'on confond la raison d'être d'un État ou, si l'on veut, sa finalité, et les moyens que celui-ci peut mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

Quoiqu'il en soit, il est inutile d'ajouter ici à la confusion. Acceptons donc l'acception peu commune des termes utilisés par le gouvernement canadien pour

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>5</sup> Cf. La déposition de monsieur M. G. S. Murray, à l'époque, Directeur du groupe d'analyse politique au ministère des Affaires extérieures, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale*, 15 décembre 1970.

<sup>6</sup> Si la perte de la souveraineté entraîne automatiquement la perte de l'indépendance, l'inverse n'est pas nécessairement vrai, car il existe nombre d'États qui, tout en étant fortement dépendants de l'extérieur, ne cessent pas pour autant, du moins en principe, d'être souverains.

conclure que l'indépendance et la souveraineté du Canada ne sont pas particulièrement menacées en ces temps cléments, — ce qui, au demeurant, est vrai s'il s'agit de la menace militaire, mais faux dans la plupart des autres domaines — et que les problèmes de croissance économique, de justice sociale et de la qualité de la vie resteront au premier rang des préoccupations canadiennes durant l'actuelle décennie.

Le ministère de la Défense, pour sa part, a repris à son compte deux des grands thèmes du livre blanc sur la politique étrangère, à savoir la souveraineté et l'indépendance, d'une part, la paix et la sécurité, de l'autre, pour y ajouter un troisième élément, notamment sa contribution à des tâches d'expansion nationale <sup>7</sup>. Reprenons brièvement les deux premiers thèmes pour en dégager les principaux faits saillants.

En ce qui concerne la paix et la sécurité, le livre blanc souligne qu'« une guerre catastrophique entre les superpuissances constitue la seule menace militaire d'importance pour le Canada <sup>8</sup> ». Le but premier en matière de défense, ajoute-t-on, « doit donc être de prévenir une guerre nucléaire en favorisant une réconciliation politique afin d'atténuer les causes sous-jacentes de conflits, en travaillant à la conclusion d'accords sur le contrôle des armes et le désarmement, et en contribuant au maintien d'une dissuasion réciproque stable <sup>9</sup> ». Le passage de la constatation générale première aux prémisses du second postulat ne s'effectue pas ici sans difficultés. On pourrait tout aussi bien retourner l'argument pour conclure que la menace d'une guerre nucléaire générale est tout aussi terrifiante pour l'URSS que pour les É.-U., de telle sorte qu'une alliance avec l'un ou l'autre de ces deux pays se justifierait au même titre. En réalité, c'est parce que les gouvernements postulent l'existence d'une menace qui pourrait éventuellement se matérialiser que ceux-ci ont le devoir de prendre les moyens nécessaires pour la parer. Mais c'est dès lors tout l'éventail des choix politiques qui s'offrent aux gouvernements. Certains optent pour la neutralité armée, d'autres pour le non-alignement, d'autres, enfin, pour la participation à des systèmes de sécurité collective <sup>10</sup>.

Décomposons les principaux arguments pour en suivre le cheminement logique. En premier lieu, il est un fait, comme le document l'affirme, que la souveraineté et l'indépendance du Canada « reposent en fin de compte sur la protection qu'il peut s'assurer contre toute attaque armée <sup>11</sup> ». Il n'y a là rien de très original puisque toute politique de défense vise à protéger un pays contre

<sup>7</sup> Aide aux autorités civiles en cas de désastres naturels ou autres, construction de routes, ponts et aéroports, notamment dans les régions difficilement accessibles, contribution à la préservation de l'environnement, etc. Voir à ce sujet la déposition essentielle du brigadier général G.G. Bell, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale*, Chambre des communes, fascicule N° 5, les 2 et 16 mars 1972.

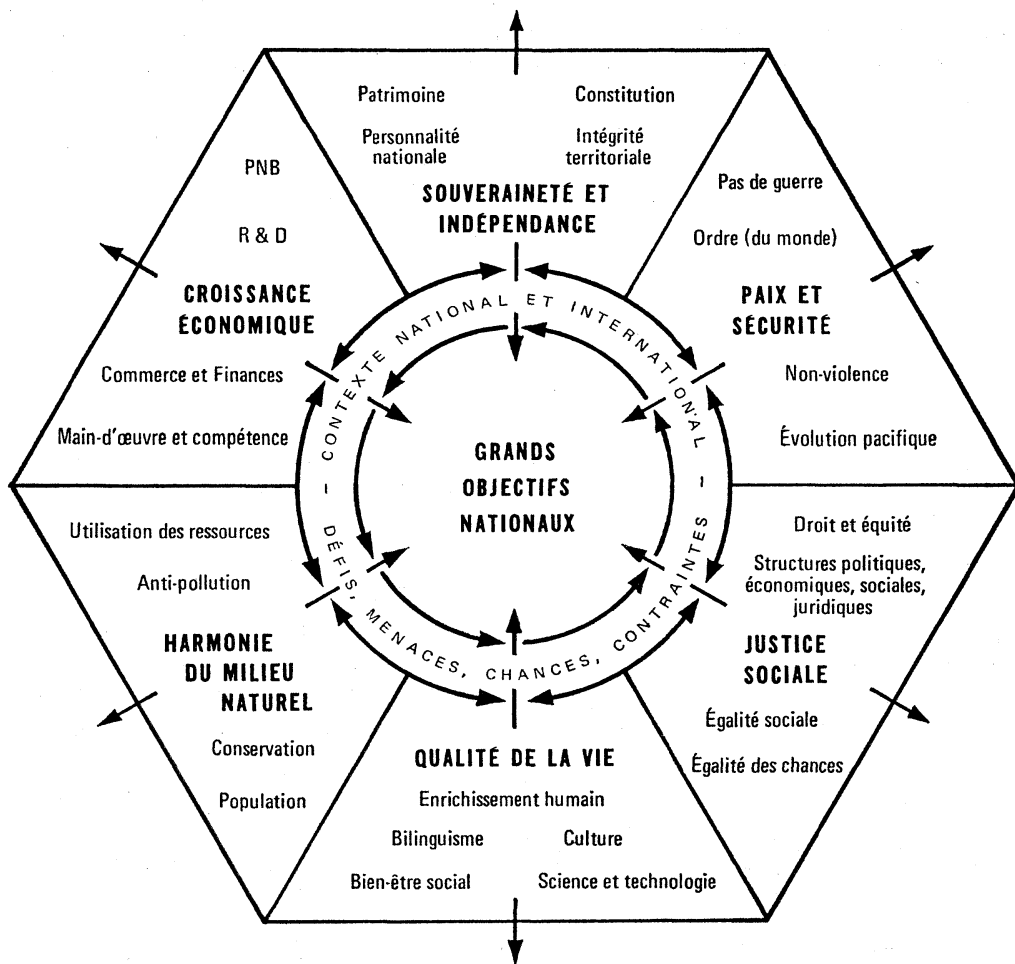
<sup>8</sup> *La défense dans les années 70*, op. cit., p. 6.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>10</sup> Les deux premiers choix ont été officiellement rejetés par le gouvernement.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 8.

## ORGANIGRAMME 1



Source : Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, Chambre des communes, troisième session de la vingt-huitième législature, 1970, fascicule N° 5, appendice A, le 15 décembre 1970, p. 33.

N.B. :

1. Dans chaque secteur, les mots-clés en minuscules indiquent le genre de problème qui peut survenir, mais pas nécessairement sous une seule orientation.
2. Les flèches droites indiquent les relations entre les grands objectifs nationaux et les moyens d'action à l'étranger. Les flèches à sens unique dans le cercle intérieur indiquent un contexte en évolution constante ; les flèches à double sens dans le cercle extérieur indiquent les convergences des orientations politiques.

un envahisseur étranger<sup>12</sup>. En deuxième lieu, comme le Canada n'a pas les moyens de contrer seul une menace nucléaire, il a jugé bon, en vertu d'une décision politique, de participer à des « dispositifs de sécurité collective fondés sur une stratégie de dissuasion ». Encore là, le raisonnement ne fait guère de difficultés puisque tout gouvernement qui se veut souverain peut décider que la meilleure façon de préserver son indépendance contre un danger extérieur est de contracter une alliance militaire avec un plus fort<sup>13</sup>. En d'autres termes, tout État peut faire le calcul suivant : il vaut mieux souscrire à des accords de défense intégrée — ce qui place nécessairement l'allié dans un état de dépendance plus ou moins prononcé — et miser sur la dissuasion pour prévenir l'agression, que courir l'aventure seul et par conséquent, risquer la perte de son indépendance, la faiblesse invitant à l'agression.

Le gouvernement précise, en troisième lieu, qu'outre la menace militaire proprement dite, tous les autres « obstacles à sa souveraineté et à son indépendance doivent être surmontés par le Canada seul<sup>14</sup> ». C'est donc dire que le gouvernement estime qu'il existe d'autres dangers de nature non militaire qui puissent porter atteinte à sa souveraineté. Les principaux défis dont le document fait état sont de nature externe et interne, bien qu'on ne se soit guère appesanti pour des raisons politiques évidentes sur les dangers de la seconde catégorie. De ceux de la première dont il importe de tenir compte, le document note la possibilité que des sociétés étrangères « transgressent les lois canadiennes qui régissent l'accès de ce territoire (eaux, terres, et mers) ou les activités qui pourraient s'y dérouler<sup>15</sup> », le besoin de protéger les intérêts canadiens dans ces régions, notamment en ce qui concerne la « préservation des ressources de pêche » ou le « contrôle contre la pollution », et les problèmes qui découlent de la juridiction canadienne affirmée pour tout le plateau continental submergé<sup>16</sup>. Ces quelques indications démontrent noir sur blanc que le gouvernement canadien considère le problème de sa souveraineté dans sa totalité et que la menace militaire proprement dite ne constitue qu'un danger parmi bien d'autres, tous susceptibles, à des degrés divers selon leur nature et leur gravité, de porter atteinte à l'intégrité du pouvoir national. Encore ici, personne ne saurait tenir rigueur aux autorités gouvernementales de considérer le problème dans son ensemble.

Des difficultés surgissent toutefois lorsqu'il s'agit de concilier cette analyse

<sup>12</sup> Nous laissons ici totalement de côté la question de savoir s'il faut tenir absolument comme nulle, improbable, ou probable la possibilité d'une guerre nucléaire. On note également que la plupart des critiques qui ont été formulées contre le livre blanc font précisément état de la faible probabilité d'une guerre nucléaire. Il est donc quelque peu inconsequent pour le Canada, soutiennent les auteurs de cette thèse, d'assigner dans la pratique un rôle important à la prévention d'une guerre nucléaire alors que la faible probabilité d'une telle catastrophe est affirmée dans la doctrine. En fait, tout ceci revient à dire que la prévention d'une guerre nucléaire est affaire de grandes puissances et que le Canada ne devrait pas s'en mêler. Cf. *Defence in the 70's: Comments on the White Paper, Behind the Headlines*, Toronto (CIIA), vol. XXX, Nos 7-8, octobre 1971.

<sup>13</sup> Ce qui explique, lorsque le danger ou le contexte international évoluent, qu'il puisse y avoir des renversements d'alliances comme en 1945, ou encore que certaines soient dissoutes, ou éphémères.

<sup>14</sup> *La défense dans les années 70*, op. cit., p. 8.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

avec les priorités définies par le gouvernement dans le domaine de la défense. La politique énoncée par le premier ministre, le 3 avril 1969, peut-on lire dans le document, « a donné lieu à une réorientation des activités... en vue d'assurer que les priorités de défense puissent servir les intérêts du pays et refléter l'évolution de la situation internationale <sup>17</sup> ». Ces priorités sont au nombre de quatre et sont ainsi définies :

- a) la surveillance de notre territoire et de nos côtes, c'est-à-dire la protection de notre souveraineté ;
- b) la défense de l'Amérique du Nord en coopération avec les forces des États-Unis ;
- c) l'observance des engagements que nous pourrions conclure avec l'OTAN ; et
- d) l'exécution des opérations internationales de maintien de la paix dont nous pourrions nous charger à l'occasion <sup>18</sup>.

La première constatation qu'il importe de faire ici est que l'ordre dans lequel sont citées ces priorités est significatif des préoccupations gouvernementales. Alors que les dépenses budgétaires prévues pour l'année 1969-70 étaient ainsi réparties : 23% pour l'OTAN, 14% pour la défense de l'Amérique du Nord, et 22% pour la défense du territoire canadien, le livre bleu du budget des dépenses pour l'année financière 1971-72 prévoit l'affectation des fonds selon la ventilation suivante : 6% pour l'OTAN, 11% pour la défense de l'Amérique du Nord, et 42% pour la défense du Canada <sup>19</sup>.

Il est toutefois pour le moins curieux de constater que la surveillance de notre territoire et de nos côtes vient au premier rang des priorités alors que le livre blanc affirme que la prévention d'une guerre nucléaire constitue le but « premier » <sup>20</sup> de notre politique de défense. S'il est logique de justifier l'effort canadien dans le domaine du désarmement et du contrôle des armements comme une contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales, notre contribution au maintien d'une dissuasion réciproque stable relève, en revanche, de la défense du continent nord-américain et ne correspond donc pas, en ce sens, à l'ordre des priorités établies par le gouvernement. C'est là une contradiction que l'analyse même la plus rigoureuse ne parvient pas à résoudre.

En deuxième lieu, faute de n'avoir jamais défini en aucun moment les termes utilisés, l'ambiguïté subsiste quant au sens à donner au terme « souveraineté ». Il est un fait qu'aucun État n'est aujourd'hui *absolument* indépendant, ne serait-ce

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>18</sup> Le professeur Granatstein, pour sa part, fait remarquer que ces priorités ne constituent qu'une réaffirmation du statu quo tel que l'avait défini, en 1964, l'ancien ministre à la défense, M. Paul Hellyer. Cf. *Defence in the 70's: Comments on the White Paper*, op. cit., p. 11. En réalité, ce qui distingue les priorités actuelles des anciennes est l'ordre dans lequel elles ont été citées ; les première et quatrième priorités, d'une part, et les deuxième et troisième, de l'autre, ayant été interverties respectivement.

<sup>19</sup> Source : *Budget des dépenses 1969-70*, et *Budget des dépenses 1971-72*, Ottawa, ministère de la Défense. Les pourcentages ont été arrondis à l'unité près et établis à partir des fonds affectés au « programme des services de défense » qui représente 96% du budget total du ministère de la Défense.

<sup>20</sup> En anglais, *overriding*.

qu'en vertu des forces transnationales ou de l'enchevêtrement d'influences qui se font jour entre États, à différents niveaux, et entre différents groupes de personnes ou d'associations. La notion classique de souveraineté, bien qu'elle recouvre plusieurs sujets, implique toutefois l'exercice d'un faisceau de compétences dans un cadre spatial dont les frontières coïncident, en règle générale, avec celles de l'État national<sup>21</sup>. C'est lorsque ces compétences sont effectivement menacées que l'on peut parler d'atteinte à la souveraineté d'un État. Or, nous l'avons vu, le gouvernement canadien attache une importance toute particulière aux activités qui pourraient être entreprises au large de ses côtes, ou en tous endroits où nous nous réclamons de droits extra-territoriaux, ainsi qu'à leurs effets éventuels sur l'environnement, tant du point de vue écologique que de celui de l'exploitation inconsidérée de nos ressources. Il en résulte que la protection de la souveraineté canadienne doit être interprétée dans son sens large, ce que le livre blanc confirme implicitement lorsqu'il fait état de l'appui du ministère de la Défense qui pourrait être sollicité par d'autres ministères pour satisfaire à leurs besoins<sup>22</sup>. C'est donc dire que la surveillance de notre territoire et de nos côtes dépasse largement le cadre du rôle classique des forces armées qui consiste à défendre l'intégrité du territoire en temps de guerre, et à en prévenir sa violation en temps de paix.

Sur le plan de l'analyse, pour récapituler brièvement, le Canada se trouve ainsi à accepter une alliance commune avec les États-Unis, prétendument pour sauvegarder son indépendance qui risque d'être aliénée advenant une guerre nucléaire, et à prendre les mesures nécessaires pour se protéger contre les déprédations du milieu naturel que pourrait entraîner l'exercice d'activités multiples au large de ses côtes. Or, en ce domaine, les États-Unis viennent au premier rang des déprédateurs possibles, ce qui revient à dire que le pays est à la fois un allié et un antagoniste, ce qui par ailleurs semble tout à fait conforme aux mœurs de la vie internationale.

En réalité, c'est beaucoup plus parce que le Canada dans le passé a été un allié de nécessité pour les États-Unis — surtout à l'ère des bombardiers où l'importance géostratégique de son territoire était vitale pour la sécurité des Américains — qu'il continue de participer aujourd'hui aux dispositifs de défense destinés à garantir la stabilité de la dissuasion. Mais comme la menace nucléaire s'est estompée considérablement, ce mariage de nécessité naguère imposé par la technologie et des raisons géostratégiques devient désormais un mariage de raison. Le livre blanc sur la politique étrangère a parfaitement résumé la situation lorsqu'il y est dit : « Le gouvernement, conscient de son devoir de préserver la sécurité du pays à tous égards, maintiendra sa participation aux accords de défense à un niveau suffisant pour assurer le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriales du sol canadien et conserver la confiance des États-Unis<sup>23</sup> ». La formule, tout en étant vague,

<sup>21</sup> Nous laissons ici de côté la compétence de l'État exercée sur ses ressortissants ou encore sur ses biens à l'étranger.

<sup>22</sup> Notamment en ce qui concerne, par exemple, « la surveillance générale de flottilles de pêche étrangères dans certaines zones » ou « la surveillance des eaux septentrionales... en vue de déceler la pollution ». Cf. *La défense dans les années 70*, op. cit., p. 22.

<sup>23</sup> *Politique étrangère au service des Canadiens*, op. cit., p. 38.



dit bien ce qu'elle dit. En d'autres termes, dans la mesure où l'on passe de l'équilibre de la terreur à la paix nucléaire négociée, la présence militaire américaine autrefois nécessaire au maintien de la sécurité du Canada devient désormais gênante, d'autant qu'elle est considérée comme « envahissante » dans le domaine de la culture et des relations économiques.

La volonté de réaffirmer l'indépendance politique du Canada est ainsi parfaitement claire même si on a tenté de la masquer sous le couvert de la souveraineté <sup>24</sup>. Dans son neuvième rapport à la Chambre, le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale rappelait d'ailleurs avec insistance que la contribution du Canada à la défense aérienne continentale devrait, en principe, « constituer une composante canadienne dans un cadre de collaboration, plutôt qu'une contribution dispersée au sein d'une structure de commandement fondamentalement américaine <sup>25</sup> ». Le livre blanc sur la défense, pour sa part, affirme qu'« en temps normal de paix le principe directeur doit être le suivant : dans toute la mesure du possible, les activités de défense en territoire canadien doivent être prises en charge par les forces canadiennes <sup>26</sup> ». La question de l'équilibre à maintenir entre les exigences de notre souveraineté et celles de la défense continentale est aussi parfaitement tranchée — du moins sur le plan des principes — lorsque le livre blanc sur la défense affirme : « le gouvernement canadien n'est donc pas prêt à consacrer des sommes importantes à l'achat d'un nouvel équipement ou de nouvelles installations qui ne pourraient servir dans l'avenir qu'à la défense anti-bombardiers active... le gouvernement a l'intention de renforcer sa contribution aux défenses anti-bombardiers... dans la mesure seulement où cela s'avérera nécessaire au contrôle de l'espace aérien canadien <sup>27</sup> ». C'est donc sous le signe de la rationalisation et de l'intérêt national bien compris que le gouvernement canadien considère désormais ses activités dans le domaine de la défense.

## II — L'ORGANISATION DE LA DÉCISION ET DE SON EXÉCUTION

Le souci d'assurer une meilleure gestion de l'organisation de la décision et de son exécution constitue également un aspect important sur lequel les autorités gouvernementales se sont penchées avec soin. Le problème se pose essentiellement à trois niveaux différents : le pouvoir hiérarchique ; la coordination entre les organismes civils et militaires ; et l'élaboration d'un système de planification-programmation efficace.

<sup>24</sup> En ce domaine, la philosophie du premier ministre est particulièrement ambiguë. Sa méfiance envers le nationalisme est certaine. D'autre part, s'il considère la souveraineté comme un instrument plutôt qu'une fin, c'est précisément parce qu'il estime qu'il est des domaines où le Canada se doit de conserver sa liberté d'action. Cf. sur ce point l'analyse de Bruce THORDARSON, *Trudeau and Foreign Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1972, pp. 55-65.

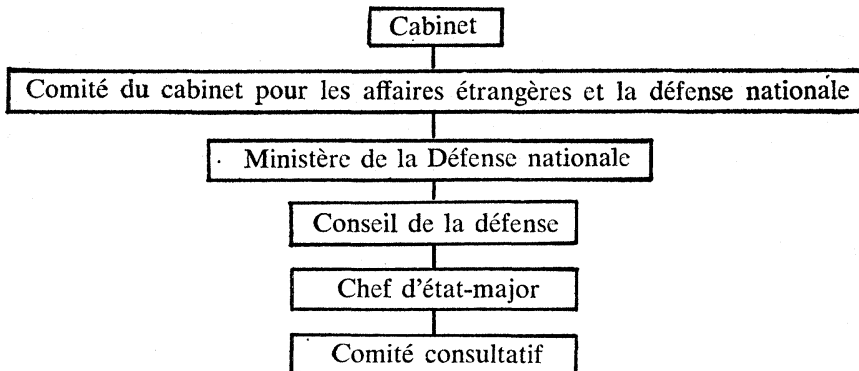
<sup>25</sup> *Neuvième Rapport à la Chambre, Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale*, Procès-verbaux et témoignages, N° 49, 26 juin 1969.

<sup>26</sup> *La défense dans les années 70*, op. cit., p. 35. Une réorganisation des zones de commandement, le 15 septembre 1969, ainsi que des modifications subséquentes ont permis d'assurer la réalisation de cet objectif.

<sup>27</sup> *La défense dans les années 70*, op. cit., p. 34.

## 1. Les organes hiérarchiques de la décision

Les liens entre les organes hiérarchiques en ce qui concerne la détermination de notre politique de défense sont représentés par l'organigramme ci-joint :



Toute politique découle, en principe, d'un choix d'options politiques sur lesquelles se sont prononcées les instances supérieures du pays, à savoir, dans le cas canadien, le Cabinet. Comme il ne peut cependant s'agir d'une politique à sens unique, le ou les ministères concernés, à la suite des études entreprises et de l'expérience acquise, formuleront des recommandations qui viendront appuyer, modifier ou assouplir le choix des options politiques retenues par le gouvernement. Il est indéniable, par exemple, que la décision de retirer une partie de nos troupes de l'OTAN a été le fruit d'une série de compromis entre différents organismes bureaucratiques dont il s'agissait, au départ, de concilier les points de vue opposés <sup>28</sup>.

Quelques questions, selon leur nature, feront l'objet d'une discussion au sein du Comité du cabinet pour les affaires étrangères et la défense, surtout si le sujet discuté est susceptible d'affecter nos alliés ou nos engagements internationaux. Il peut également arriver qu'un autre comité de l'exécutif, par exemple celui sur la planification et les priorités nationales, soit saisi d'une question si celle-ci doit faire l'objet d'un examen, et d'une coordination constante entre différents ministères. C'est notamment la procédure qui a été suivie lorsque le pétrolier *Arrow*, battant pavillon libérien, s'échoua au large des côtes de la Nouvelle-Écosse <sup>29</sup>.

C'est cependant au niveau du Conseil de la défense que la plupart des décisions sont prises. Celles-ci devront toutefois faire l'objet d'une approbation du Conseil du Trésor, si elles appellent des dépassements de crédits, ou encore du Cabinet,

<sup>28</sup> Nous ne voyons pas ici l'utilité de brosser un tableau historique de la décision du 3 avril 1969 par laquelle le Premier Ministre annonçait la réduction de nos troupes en Europe et les nouvelles priorités du Canada en matière de défense. L'étude la plus complète à ce sujet reste celle de THORDARSON déjà citée. Voir, en outre, notre article paru dans *Le Devoir* du 25 novembre 1969.

<sup>29</sup> Notons cependant que c'est en grande partie parce qu'étaient mal définies les lois en conseil fixant la responsabilité de chacun des ministères en cas de « pollution » qu'on utilisa ce comité de l'exécutif comme organe de coordination.

si elles s'écartent des grandes lignes politiques définies par le gouvernement. L'assentiment du Cabinet est, de toute façon, nécessaire pour toute question touchant à l'assistance militaire ou à la formation militaire en pays étranger.

Voyons maintenant les changements récents qui ont été apportés à cette structure.

## 2. Le problème de la coordination entre les organismes civils et militaires

Afin de faciliter une meilleure coordination entre les organismes civils et militaires du ministère de la Défense, le comité de gestion récemment créé<sup>30</sup> a préconisé une plus grande homogénéité des structures entre les trois principales branches qui constituent actuellement l'ossature du ministère de la Défense. Ce sont, sous la responsabilité du ministre, l'élément civil qui regroupe quatre sous-ministres adjoints, l'élément militaire responsable devant le chef d'état-major, et l'élément recherche qui comprend le Conseil de recherche auquel est rattaché le Centre d'analyse pour la défense.

Tel que l'a souligné l'honorable E. J. Benson devant le comité de la Chambre sur les affaires étrangères et la défense, le plan nouveau suggéré par le comité de révision « est fondé sur le principe selon lequel le ministère devrait être doté d'une structure monolithique plutôt que d'être divisé, comme il l'est actuellement, en trois éléments plus ou moins autonomes dont les fonctions largement parallèles tendent parfois à se chevaucher<sup>31</sup> ». Comment l'intégration proposée se traduit-elle en fait dans la réalité ? En premier lieu, tous les sous-ministres adjoints seront secondés, dans leurs fonctions, par « un sous-ministre adjoint associé qui détiendra le grade de major-général<sup>32</sup> ». On espère faciliter de la sorte une plus grande osmose entre l'élément civil et militaire et éviter des discussions stériles au niveau du Conseil de la défense où les difficultés étaient autrefois tranchées. En deuxième lieu, les importantes fonctions en ce qui concerne l'élaboration des programmes militaires, naguère assumées par le sous-ministre adjoint (section finances) et, en partie, par l'état-major de la défense, sont désormais dévolues au sous-ministre adjoint (section des politiques)<sup>33</sup>. Celui-ci « sera chargé des études stratégiques, de la planification des politiques et des possibilités de l'analyse des programmes<sup>34</sup> ». Cette formule a évidemment l'avantage d'éviter une centralisation excessive des pouvoirs, et d'établir une distinction claire et nette entre le concepteur et le gestionnaire ou, si l'on veut, entre l'élément responsable de la rationalisation des besoins et celui responsable de l'allocation des ressources. En troisième lieu, le sous-ministre adjoint (section des politiques) devient également responsable de l'afec-

<sup>30</sup> Sa mise sur pied remonte à juin 1971. Cf. le rapport annuel du ministère de la Défense intitulé *Défense 1971*, Ottawa, Information Canada, 1972, p. 5.

<sup>31</sup> Cf. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale*, Chambre des communes, fascicule N° 8, le 18 mars 1972, p. 9.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>33</sup> En anglais (*policy*).

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 12.

tation des tâches confiées<sup>35</sup> au Centre d'analyse pour la défense, ce qui signifie, en fait, que les priorités de ce dernier dans le domaine de la recherche seront déterminées par le sous-ministre adjoint responsable des programmes. Cette formule n'exclut cependant pas que le Centre d'analyse continue comme par le passé de recevoir ses ordres du président du Conseil de la recherche ou d'autres organes habilités du ministère. Par exemple, il est probable que les requêtes présentées par le sous-ministre adjoint (section du matériel) seront tout aussi importantes que celles qui proviennent de la direction des programmes. Quoiqu'il en soit, l'objectif recherché est évidemment, encore ici, de favoriser une meilleure coordination entre l'élément recherche et la direction responsable des programmes au sein du ministère.

Afin d'assurer un contrôle permanent de la gestion, on a, en outre, décidé de la création d'un nouveau poste de sous-ministre adjoint chargé de l'évaluation<sup>36</sup>. Le titulaire de ce poste sera chargé « d'étudier et d'apprécier l'efficacité des politiques, des programmes et de l'organisation structurale du ministère. Il fera une revue continue de l'opportunité et de l'efficacité de la gestion, dans le sens le plus large du mot, du ministère, y compris celle des commandements des Forces armées... cependant, ses attributions ne comprennent pas l'appréciation tactique des unités opérationnelles, domaine qui relève du Chef de l'état-major de la Défense<sup>37</sup> ».

Le souci d'assurer un contrôle *a posteriori* qui ne soit exercé ni par la direction des programmes, ni par la direction des finances, présente au moins l'avantage de délimiter plus clairement les fonctions et attributions de chacun des sous-ministres. Ce système pourrait même contenir en germe les éléments institutionnels nécessaires à la médiation ou à la conciliation en cas de conflits internes, par exemple, entre les « concepteurs » et les « gestionnaires ». Tout indique cependant que telles ne sont pas les intentions des autorités gouvernementales puisque le contrôle prévu ne s'exerce, d'une part, qu'*a posteriori*, et que, d'autre part, comme nous le verrons dans un instant, c'est au sein du comité de la gestion que les conflits d'intérêts seront réglés. Il ne semble pas toutefois que l'hypothèse soit à rejeter de but en blanc et c'est uniquement lorsque le système aura été mis à l'épreuve qu'il sera possible de dire s'il serait souhaitable ou non de modifier le mandat du sous-ministre adjoint à l'évaluation. Si les documents actuels semblent confier des fonctions importantes à la direction des programmes, il n'est pas dit, dans l'avenir, que le sous-ministre adjoint à l'évaluation ne deviendra pas une figure de premier plan au sein du ministère de la Défense.

Quoiqu'il en soit, on note avec intérêt que les deux sous-ministres adjoints (section des programmes, et la direction d'évaluation) feront partie du Conseil de la défense qui reste, en fait, « le comité principal chargé d'établir la politique du

<sup>35</sup> En anglais *tasking*. La version française fait état du Centre d'analyse qui se verra « confier ses tâches par le sous-ministre adjoint » (section des politiques).

<sup>36</sup> Ce qui porte à cinq le nombre total des sous-ministres adjoints, les deux autres postes, outre la direction des finances, étant dévolus aux directions du personnel et du matériel.

<sup>37</sup> Déposition du ministre Benson, *op. cit.*, p. 11.

ministère <sup>38</sup> ». Quant au nouveau comité de gestion dont la présidence incombe au sous-ministre, il devient le principal forum de coordination des programmes et des politiques tout aussi bien que le principal organe d'information à l'intérieur du ministère de la Défense. Ce comité se trouve en fait à assumer des fonctions qui étaient autrefois exercées par le chef d'état-major assisté de son comité consultatif. Celui-ci ne disparaît cependant pas puisqu'en vertu de la nouvelle organisation il est incorporé au comité de gestion dont le chef d'état-major devient le coprésident <sup>39</sup>.

Tout cela signifie que le nouveau comité de gestion sera responsable des « affaires courantes » du ministère de la Défense et que c'est en son sein que seront aplanies les principales difficultés. Cette répartition des fonctions aura surtout pour effet de libérer le comité supérieur, c'est-à-dire le conseil de la défense, de tout un fatras de détails fastidieux. Comme le souligne par ailleurs le ministère dans son rapport annuel, le Conseil « pourra dorénavant se consacrer à des échanges de vues et d'opinions, et débattre certaines questions particulières de première importance <sup>40</sup> ».

### 3. Un système de planification-programmation

De tous les ministères fédéraux, celui de la Défense a été le premier à introduire la méthode de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) comme système de gestion. Dès 1964, au moment de l'intégration des forces armées, la direction des programmes tentait d'établir sur une base quinquennale un programme de défense intégrée (IDP – *Integrated Defence Plan*). Cette première tentative fut suivie d'un mémoire, approuvé en 1965 par le chef d'état-major, intitulé « processus de la décision et de son exécution » (*The Decision-Making/Decision-Implementing Process*) dans lequel l'ensemble de la planification, de l'établissement des programmes et de la préparation du budget était subdivisé en neuf éléments essentiels, à savoir :

1. planification à long terme
2. évolution des forces
3. définition des besoins
4. formulation des programmes
5. établissement des programmes
6. financement
7. planification de la mise à exécution
8. mise à exécution
9. opérations.

<sup>38</sup> Ce conseil est présidé par le ministre lui-même, et composé du secrétaire parlementaire (nommé par le Premier Ministre), des sous-ministres, du chef d'état-major de la défense, ainsi que des sous-ministres adjoints (directions des « politiques » et de l'« évaluation »).

<sup>39</sup> Le Comité de gestion se compose ainsi du sous-ministre, du chef d'état-major, du vice-chef de l'état-major et du président du Conseil de recherches pour la défense. Ses membres associés sont : le sous-ministre associé, les sous-ministres adjoints, les chefs des divers service du Quartier général des Forces canadiennes, le vice-président du Conseil de recherches et le coordonnateur national des mesures civiles d'urgence.

<sup>40</sup> *Défense 1971, op. cit., p. 7.*

En d'autres termes, les six premières opérations représentaient les mesures à prendre pour transformer un plan en programme et le financer, tandis que les trois dernières se rapportaient tout simplement à la mise en œuvre des programmes avec le maximum d'efficacité. Toutes ces opérations ne sont cependant guère possibles à moins de donner un contenu à notre politique de défense, c'est-à-dire à moins d'en préciser les véritables objectifs. Or ceux-ci, nous l'avons vu, sont soumis aux fluctuations de la politique externe comme de la politique intérieure. À la suite des objectifs formulés dans le premier livre blanc de 1964, les responsables de la défense allèrent au plus court pour déterminer les deux principaux objectifs de notre politique de défense — c'est-à-dire a) remplir les objectifs relatifs au Canada et à l'Amérique du Nord, d'une part, et b) remplir nos engagements internationaux de l'autre — chacun de ces objectifs se répartissant en trois rôles :

- a.1 assurer la sécurité intérieure en temps de paix ;
- a.2 assurer l'intégrité territoriale en temps de paix ;
- a.3 collaborer à la défense de l'Amérique du Nord ;

et

- b.1 appuyer les alliances défensives ;
- b.2 appuyer les activités de maintien de la paix de l'ONU ;
- b.3 fournir l'assistance militaire.

Afin d'assurer les obligations qui incombent en vertu de ces rôles, on a déterminé un certain nombre de tâches à entreprendre. Ce sont :

- 1. aide au pouvoir civil ;
- 2. surveillance des eaux territoriales ;
- 3. identification et interception des avions ;
- 4. défense contre les attaques de bombardiers ;
- 5. maintien de la survie nationale ;
- 6. défense contre l'occupation de positions par des forces ennemies ;
- 7. défense contre les sous-marins ;
- 8. combat aérien en Europe ;
- 9. combat terrestre en Europe ;
- 10. appui terrestre mobile pour l'ONU ;
- 11. commissions de trêve ;
- 12. aide à l'instruction militaire ;
- 13. transport aérien.

En réalité, ces tâches ne constituent qu'une liste de besoins généraux dont il est assez facile d'établir la correspondance avec les rôles qu'ils sont destinés à appuyer. On note dès lors la primauté du jugement politique et l'importance de la hiérarchie des priorités entre elles. Car outre les opérations de soutien nécessaires à chacune de ces tâches, il existe une bonne dizaine d'activités opérationnelles jugées comme nécessaires à la bonne exécution de ces tâches<sup>41</sup>. On comprend

<sup>41</sup> Ce sont : 1. maintenir une force d'attaque et de reconnaissance aérienne ; 2. maintenir une force de défense aérienne ; 3. maintenir une force de combat motorisée ; 4. maintenir une force mobile terrestre et tactique aérienne d'utilité générale ; 5. maintenir une force

mieux, dans ces conditions, le véritable sens des priorités déterminées par le gouvernement canadien et leur influence déterminante sur l'élaboration d'un système de planification-programmation.

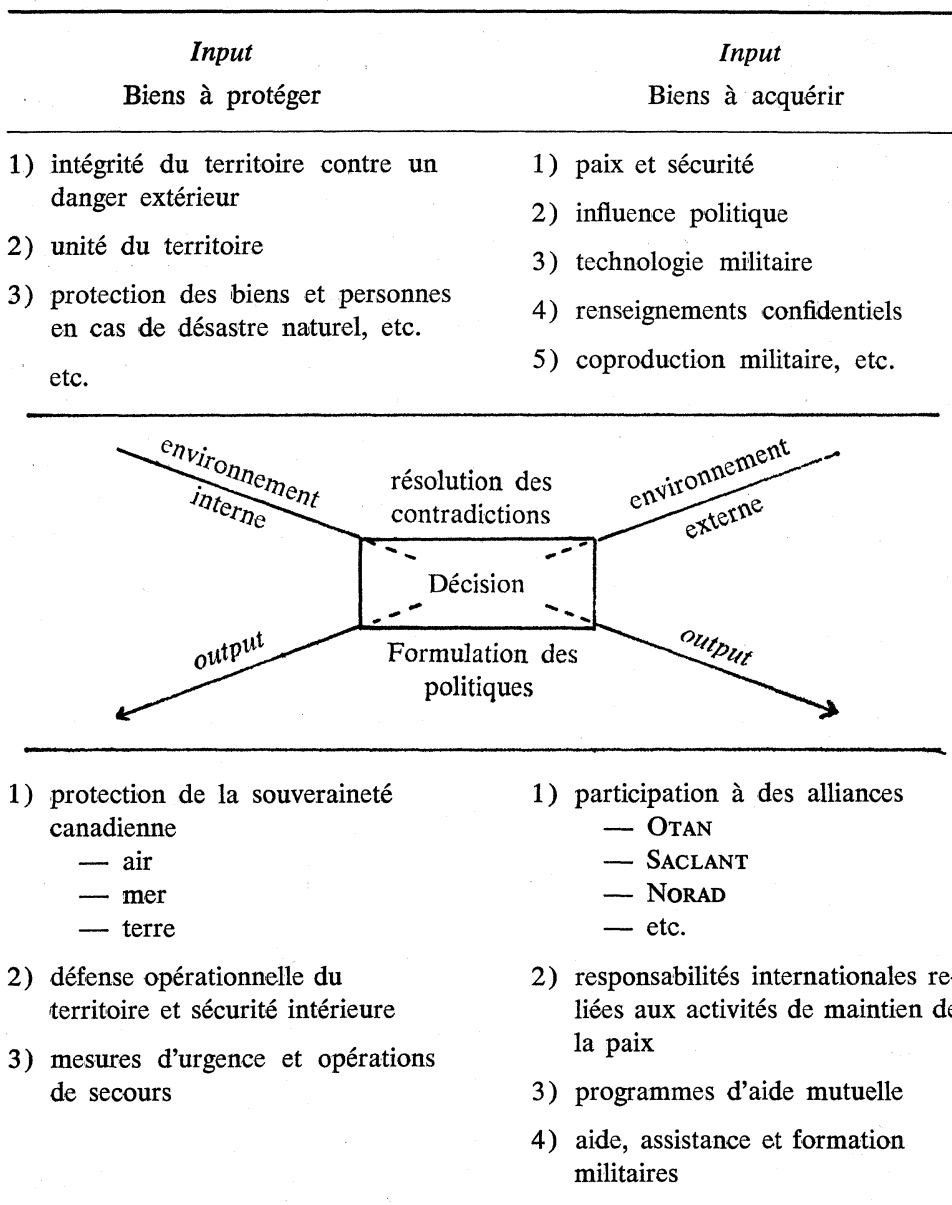
C'est évidemment, pour l'instant, le chevauchement des activités réalisées au terme des deux premiers objectifs de notre politique de défense qui cause les difficultés les plus sérieuses. Comment, en effet, peut-on départager ces activités — celles requises pour la surveillance de notre territoire et de nos côtes et celles nécessaires à la défense de l'Amérique du Nord — lorsque les forces qui remplissent ces rôles sont la plupart du temps identiques dans les deux cas ?

Ce problème n'a jamais été résolu à la satisfaction de tous et il est probable qu'il en sera encore ainsi pour longtemps. La situation serait légèrement différente si le Canada, à l'instar des pays européens, avait été un pays indépendant de longue date. Son histoire et sa géographie ont cependant fait de son territoire un pays qui s'est développé rapidement et qui, parallèlement à l'acquisition de son indépendance, a contracté d'importantes responsabilités, surtout à partir de 1945, dans le domaine de la sécurité collective. Il en résulte qu'au lieu de progresser du national à l'international en ce qui concerne l'élaboration de nos programmes de défense, nous nous trouvons aujourd'hui dans la situation particulière d'avoir à régresser de l'international au national. Tout ceci revient à dire que nous nous attelons désormais à ce qui aurait dû être fait, il y a dix ou vingt ans, c'est-à-dire que nous commençons à déterminer au début de la décennie 1970 quels sont les véritables besoins canadiens en matière de souveraineté et de sécurité pour ensuite nous interroger sur le sens et la portée des obligations internationales auxquelles il est dans notre intérêt de souscrire.

---

de combat et de surveillance maritime ; 6. maintenir une force de transport aérien ; 7. maintenir un système national d'alerte et de signalisation en cas d'urgence ; 8. maintenir une force de réserve ; 9. maintenir une force d'aide militaire ; 10. maintenir une force de surveillance des trêves. Tous ces renseignements sont contenus dans la déposition de l'ancien sous-ministre adjoint (Finances), le Dr Jack Arnell, devant le comité de la Chambre. Cf. *Procès-verbaux et témoignages No 14, Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale*, 21 novembre 1968. Un grand nombre de personnes ont soutenu que les activités opérationnelles devraient être subdivisées selon les commandements militaires. Cette formule a été rejetée sous prétexte que les commandements constituent des entités administratives et non des organismes de planification. Il semble, depuis, qu'on en soit revenu à la planification par fonctions puisque les commandements militaires sont tous des organismes de commandement opérationnel. C'est ainsi que le rapport annuel du ministère fait état, parmi les tâches confiées au commandement de la force mobile de : la défense du Canada, la défense du continent nord-américain, l'appui de l'engagement du Canada vis-à-vis de l'OTAN, etc. ; quant au commandement maritime, on note, de ses principales fonctions : s'occuper des missions de surveillance et du maintien de la souveraineté, affecter des forces navales et fournir des services dans le cadre des traités collectifs de défense de l'Amérique du Nord ; participer dans le cadre de l'OTAN à la défense navale de l'Atlantique Nord, etc. Cf. *Défense 1971, op. cit.*, pp. 35 et 43. En ce domaine comme en beaucoup d'autres, un type de programmation n'exclut pas nécessairement un autre et rien ne s'oppose, en principe, à ce que l'on retienne à la fois la programmation par tâches et activités, d'une part, et par fonctions, de l'autre. Par ailleurs, l'exposé le plus complet en ce qui concerne les rôles, missions et tâches assignées aux Forces canadiennes, ainsi que l'équipement dont sont dotées les forces armées pour accomplir leurs missions peut être trouvé dans la déposition du major-général M.R. Dare, à l'époque, sous-chef des opérations et des réserves. Cf. *Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages No 23*, le 4 février 1969.

Ce problème n'est pas, comme certains sont enclins à le croire, de nature purement théorique puisque la répartition rationnelle des ressources ne peut se faire qu'à la condition qu'ait été préalablement établi par référence aux intentions stratégiques le véritable contenu de nos objectifs de défense. Au simple niveau des concepts, nous pourrions représenter la situation par le schéma classique d'*input-output* reproduit ci-après.



\* Les traits pointillés ne sont là que pour rappeler l'interaction constante entre le milieu national et le milieu international.



Ce n'est là, nous nous empressons de le dire, qu'une façon de présenter sous une forme quelque peu différente le contenu du livre blanc sur la défense. L'élément nouveau incorporé dans le schéma est évidemment celui du découpage fonctionnel des compétences de l'État, celui-ci étant considéré à la fois comme le véritable dépositaire d'un patrimoine à protéger, et le gestionnaire de biens à acquérir pour assurer la survie ou le rayonnement de ce patrimoine à l'extérieur. La formule, de plus, met en relief le fait que l'adhésion ou la participation à des alliances répond à des fonctions que l'analyse rationnelle tend souvent à rejeter parce que difficilement quantifiables.

Revenons maintenant à la question que nous posions antérieurement : que faire lorsque certains systèmes répondent simultanément à des besoins différents ? Un exemple frappant nous en est donné dans le livre blanc : « De vastes systèmes de surveillance font actuellement partie du commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD), mais ils servent également, sur le plan national, à observer une partie de notre espace aérien . . . Au début de l'année, les États-Unis ont informé le Canada de leur intention de fermer deux stations radars qu'ils dirigeaient au Canada, à Melville, près de Goose Bay, au Labrador, et à Stephenville, à Terre-Neuve. Afin de maintenir, dans la région du Labrador, la couverture radar qui est essentielle aux services efficaces de surveillance et de contrôle sur la côte est, le gouvernement a décidé de faire de la station radar de Melville une installation canadienne <sup>42</sup> ».

Cette décision résout évidemment le problème de la ventilation des coûts d'un système d'armement selon les missions multiples qui lui sont confiées. Il reste toutefois que la plupart des systèmes reliés aux missions de surveillance, d'identification, et de destruction répondent à la fois aux besoins canadiens en matière de « souveraineté » et à ceux de « la défense du continent nord-américain ». Cette polyvalence a certes des avantages, mais la ventilation des coûts se fait généralement par rapport à une mission principale <sup>43</sup>, à moins de répartir les coûts entre ces différentes activités selon des critères, sinon arbitraires du moins subjectifs. Le ministère de la Défense, pour sa part, semble s'être rabattu pour l'instant sur la dernière formule. Au cours d'une déposition devant le comité de la Chambre, le ministre E. J. Benson, à une question que lui posait le porte-parole du Nouveau

<sup>42</sup> *La défense dans les années 70*, op. cit., p. 20. L'auteur a déjà traité des implications politiques de ce problème ailleurs. « Dans ces conditions, la meilleure façon de procéder consiste à définir le seuil de coopération où les intérêts canadiens et américains cessent de converger, soit parce que les États-Unis aimeraient voir le Canada assumer des responsabilités qui se situent au-delà des normes que le gouvernement canadien se sera fixées pour assurer sa souveraineté, soit parce que le Canada ne désirerait exercer certaines activités qu'en deçà du seuil déterminé par le gouvernement américain. En pratique, il n'existe évidemment aucune ligne de partage stable puisque le progrès technologique transforme constamment les données de l'équation, mais il n'en reste pas moins que ce principe est peut-être le seul qui soit susceptible de mener à une négociation serrée et réaliste entre nos deux pays ». Cf. Albert LEGAULT, « La position stratégique du Canada et la la décennie 1970 », *International Journal*, Toronto, vol. XXVI, No 1, hiver 1970-71, pp. 89-90.

<sup>43</sup> Cf., en ce domaine, l'article de Jacques H. LESTEL, « La méthode coût-efficacité : fondements caractéristiques et application à la préparation à la défense », *Bulletin l'Armement*, Paris, Nos 6 et 7, 1969, p. 4.

parti démocrate, F. A. Brewin, répondait : « En ce qui a trait à la défense maritime, nous avons trois escadres de destroyers. D'une escadre, 75% est dans cette catégorie (protection du Canada) ainsi que 40% du coût total des deux autres escadres. D'une escadre de poursuite, 25% est compris dans ce poste et 75% dans l'autre (défense de l'Amérique du Nord). Des quatre escadrilles *Argus*, 40% relèvent de ce poste et le reste d'un autre et ainsi de suite <sup>44</sup> ».

C'est donc dire qu'au regard de la théorie, il serait impossible de satisfaire aux vœux formulés par certains critiques qui estiment que les programmes relevant de « la protection » du Canada et de « la défense nord-américaine » devraient être parfaitement étanches. Bien que le schéma reproduit ci-dessus fasse état d'une distinction absolue entre les besoins nationaux qui procèdent de l'environnement interne et ceux qui procèdent de l'environnement externe, on constate que cette distinction tend, en pratique, à s'estomper puisqu'il y a chevauchement au niveau des activités opérationnelles <sup>45</sup>.

Ces considérations soulèvent par ricochet le problème de savoir si les priorités affirmées dans la doctrine se trouvent en fait confirmées dans la pratique. D'un simple point de vue budgétaire, nous venons de le voir, il semble bien que ce soit le cas, quel que soit le caractère arbitraire de la méthode de répartition des coûts. Du point de vue de la main-d'œuvre, d'autre part, on constate que 31 216 années-hommes étaient prévues pour la sécurité du Canada en 1969-70, alors que 49 672 années-hommes sont affectées au même programme pour l'année 1971-72, ce qui représente sur une période de deux ans une augmentation de 59% <sup>46</sup>. On pourrait également s'interroger sur les tâches confiées aux Forces armées, mais encore là, il serait difficile de départager les activités opérationnelles selon les fonctions qu'elles remplissent <sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Cf. Déposition Benson, *op. cit.*, p. 20. Le sous-ministre adjoint aux Finances, le Dr Jack Arnell, déclarait pour sa part, en ce qui concerne notre politique d'investissement pour l'achat d'équipement maritime : « Nous avons isolé chaque unité de l'organisation, nous les avons examinées pour voir comment leurs activités pourraient contribuer à l'ensemble du travail à effectuer. Chaque unité reçoit, par exemple, la responsabilité d'un tiers du travail, ou de 45%, 45% et 10% respectivement ; chaque unité ou élément du programme total, tel qu'il figure sur l'ordinateur, est affecté d'un pourcentage relatif et lorsque nous demandons à l'ordinateur d'imprimer les chiffres proportionnellement, il le fait d'après les pourcentages que nous avons établis. C'est une méthode subjective sur laquelle vous ne serez peut-être pas d'accord, mais tels sont les résultats et cela vous donne une idée du programme destiné aux navires qui s'élève à un total de 400 millions de dollars... Ce chiffre de 400 millions est en fait décomposé : 134 millions pour la « protection du Canada », 189 millions pour la défense de l'Amérique du Nord, etc. Cf. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale*, fascicule N° 10, le 19 avril 1972, p. 16.

<sup>45</sup> Seules des raisons politiques pourraient justifier le transfert des coûts d'un programme à un autre. Ainsi un gouvernement ultranationaliste pourrait, par un simple jeu d'écritures, affecter une bonne partie des coûts servant à la défense du continent américain au programme prévu pour « la protection du Canada » sans changer quoi que ce soit à la composition de ses forces armées.

<sup>46</sup> Cf. *Budget des dépenses 1969-70 et 1971-72*, *op. cit.*

<sup>47</sup> Les tâches prévues pour la « protection du Canada » et la « sécurité de l'Amérique du Nord », selon un exposé fait par un officier du commandement maritime lors d'une visite à Halifax, sont comme suit : « sécurité du Canada » : la surveillance des voies maritimes, l'aide au pouvoir civil, l'assistance au pouvoir civil, les opérations de recherche et de re-

La réorientation de nos efforts de défense se fait également sentir dans le domaine de l'équipement. Nous avons noté ci-dessus la volonté canadienne de ne pas acquérir de nouveaux équipements aériens à moins qu'ils ne soient nécessaires à la sécurité et au contrôle de l'espace aérien canadien<sup>48</sup>. Il ne semble pas, non plus, que le Canada ait l'intention d'acquérir de nouveaux intercepteurs, d'autant que 58 CF-101 canadiens viennent d'être remplacés par le même nombre de CF-101 américains aux caractéristiques supérieures aux anciens, notamment dans le domaine des contre-mesures électroniques, du vol à basse altitude, et du système de direction du tir<sup>49</sup>. Dans le domaine maritime, le gouvernement a décidé de réduire l'accent mis « actuellement sur la guerre anti-sous-marine... au profit d'autres tâches d'ordre maritime<sup>50</sup> ». L'objectif à long terme est de « former un système de défense doté d'un potentiel d'utilisations d'ordre général qui soit plus adaptable<sup>51</sup> ». L'acquisition récente de quatre destroyers porte-hélicoptères (de la classe des DDH 280) constitue évidemment une hypothèque puisqu'ils sont surtout efficaces dans la lutte contre les sous-marins. On s'efforce toutefois, au vu des nouvelles priorités décidées par le gouvernement, de rendre leur rôle plus simple et de leur confier des fonctions polyvalentes. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une politique de défense qui s'inscrit sous le signe de la transition, car l'équipement dont les Forces armées sont aujourd'hui dotées a été conçu pour répondre à des missions différentes de celles que l'on tend à leur assigner aujourd'hui. Le même principe vaut pour les avions à long rayon d'action rattachés au commandement maritime. N'eût été le déplacement des priorités, il est probable que les seuls choix de remplacement possibles auraient été le *Nimrod* ou l'*Orion*. Aujourd'hui, quatre choix sont à l'étude : une version améliorée de l'*Argus*, le *Nimrod*, l'*Orion*, ou un 707 modifié<sup>52</sup>, le *Nimrod* et l'*Orion* étant deux appareils hautement spécialisés dans la lutte anti-sous-marine. Il n'est pas exclu que le gouvernement fasse porter son choix sur l'un ou l'autre de ces deux appareils, mais si tel est le cas, ils seront sûrement modifiés pour tenir compte des exigences canadiennes. À première vue, un 707 modifié est peut-être encore l'un des appareils les plus aptes à la polyvalence. Il faudra cependant attendre, avant de formuler un jugement en ce domaine, que les experts en recherche opérationnelle se soient prononcés.

Terminons cette section déjà trop longue par les quelques considérations suivantes. En premier lieu, un examen sérieux de la situation ne permet pas d'ajouter

---

cours, la protection des citoyens à l'étranger, la contribution au développement national et le soutien opérationnel nécessaire à l'exercice de ces missions ; la « sécurité de l'Amérique du Nord » comprend : la défense contre les sous-marins, la défense contre les opérations maritimes de surface, la protection des ports, les opérations de déminage, la défense contre l'occupation de positions, la sûreté et la protection des voies d'acheminement du transport maritime, ainsi que le soutien opérationnel nécessaire à l'exercice de ces missions.

<sup>48</sup> Cf. ci-dessus, p. 14.

<sup>49</sup> *Défense 1971*, op. cit., pp. 51-52.

<sup>50</sup> *La défense dans les années '70*, op. cit., p. 31.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Cf. déposition du Dr Jack Arnell, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires étrangères et de la défense nationale*, Chambre des communes, fascicule No 10, le 19 avril 1972, p. 17.

foi à l'opinion formulée en certains milieux à l'effet que notre politique de défense ne constitue, sous un nouvel habillement, qu'une réaffirmation du passé. En deuxième lieu, si les techniques d'analyse conduisent à une plus grande efficacité de la gestion, c'est surtout au niveau de la conception et de l'élaboration des programmes par référence à des intentions stratégiques précises que surgissent les difficultés les plus ardues. Il est à espérer, enfin, que la réorganisation en cours au sein du Quartier général débouchera sur une meilleure coordination entre les éléments civils et militaires et, par conséquent, sur une meilleure gestion de la décision.

### III – LE BUDGET DE LA DÉFENSE

Commençons, tout d'abord, par quelques traits généraux. En vertu d'une décision prise en 1969, le plafonnement des dépenses militaires a été fixé à 1.81 milliard de dollars. Des crédits supplémentaires de 7.5 millions ont cependant été ajoutés en 1971-72 en vue de stimuler l'économie nationale, ainsi qu'un budget supplémentaire de 71.4 millions <sup>53</sup>. L'ensemble du budget de la défense, d'autre part, représente environ 13% du budget des dépenses du Gouvernement canadien <sup>54</sup> et environ 2.5% du produit national brut, si l'on en croit les chiffres fournis par l'Institut international d'études stratégiques pour l'année 1970 <sup>55</sup>. Pour mieux situer le Canada par rapport aux autres pays de l'OTAN, notons qu'il vient au 11<sup>e</sup> rang en ce qui concerne le pourcentage dépenses militaires/PNB, mais au cinquième rang, en revanche, si l'on retient comme critère la somme *per capita* affectée à la défense, soit \$90 <sup>56</sup>.

Un examen détaillé du budget de la défense dépasserait largement le cadre de notre analyse. Nous nous limitons donc à la simple présentation de la ventilation des coûts par programmes ainsi qu'à la discussion de leurs éléments les plus pertinents. Afin de faciliter une meilleure compréhension et une assimilation plus rapide des données, nous les avons extraites du livre bleu pour les reconstituer sous forme de bloc de dépenses (ci-contre reproduit).

L'ensemble des activités du Ministère figure sous forme de programmes numérotés de 1 à 5 dont le principal est constitué par celui des « services de défense <sup>57</sup> ». Celui-ci représente plus de 95% du budget total, ce qui est une anomalie en soi puisqu'un des objectifs de la RCB (rationalisation des choix budgétaires) est de faire en sorte que les programmes soient concurrents entre eux. Le guide de la RCB publié par le Conseil du Trésor précise : « Les programmes ministériels doivent non seulement être considérés comme se faisant mutuellement concurrence pour une partie des ressources totales, mais encore comme concurrentiels avec tous

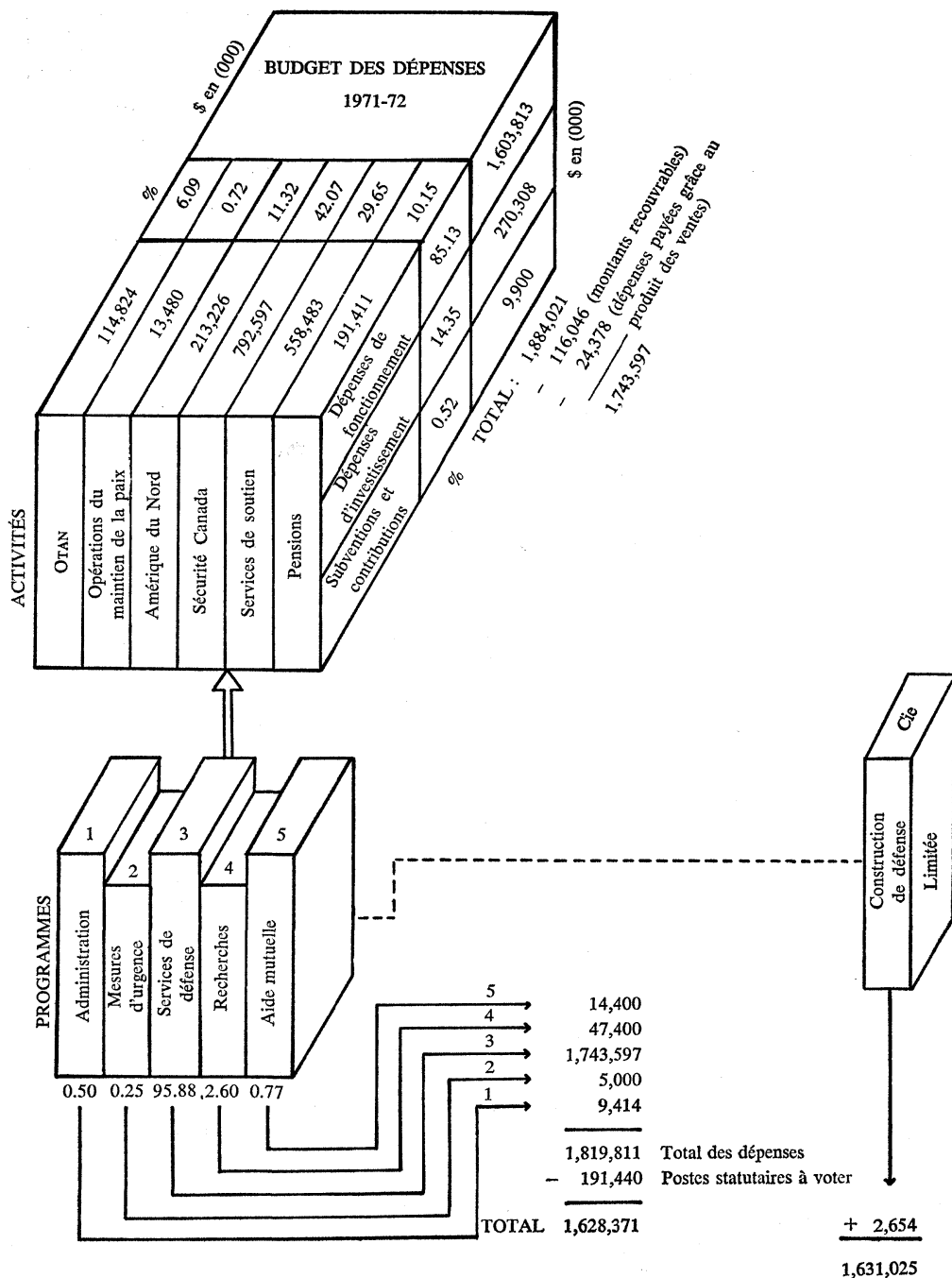
<sup>53</sup> *Défense 1971, op. cit.*, p. 7.

<sup>54</sup> *Où va l'argent de nos impôts 1972-73*, Conseil du Trésor, Ottawa, p. 26.

<sup>55</sup> Il est peu probable que ce pourcentage ait varié depuis. Cf. *The Military Balance 1971-72*, Londres, International Institute of Strategic Studies, 1971, p. 60.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> La compagnie « Construction de défense » figure à part, étant donné qu'elle exécute d'importants travaux de construction, de réparation et d'entretien pour le compte de divers ministères du gouvernement à l'étranger.



Source : Tous ces chiffres ont été établis à partir du budget des dépenses présenté par le ministre de la Défense pour l'année 1971-72.

les autres programmes, qu'ils relèvent du même ministère ou de ministères différents <sup>58</sup> ». Cette situation, toutefois, est corrigée par le fait que le programme principal est divisé en sous-programmes ou en activités spécifiques, ce qui correspond à une nouvelle formule de prévisions budgétaires approuvée par le Conseil du Trésor. « Elle [cette formule] présentera », peut-on lire, « les prévisions des ministères sous forme de programmes et de secteurs d'activité et comprendra les objectifs visés par ces programmes et ces secteurs d'activité. Pour cette raison... il est essentiel que les objectifs soient énoncés clairement <sup>59</sup> ». C'est au ministère, enfin, qu'il appartient d'indiquer « quel secteur d'activité est le plus urgent ou le plus avantageux, et d'établir des priorités entre les divers secteurs d'activité d'un même programme <sup>60</sup> ».

Les sommes affectées au programme numéro 1 visent à assurer le contrôle et la gestion efficace de toutes les activités du Ministère, l'élaboration et la révision continuelle de nos politiques, ainsi qu'à fournir des services d'administration courants et d'information. D'autre part, comme les mesures civiles d'urgence sont l'enfant pauvre du ministère, nous ne voyons pas l'intérêt de les maintenir comme un programme séparé. L'objectif de ce programme est de « permettre à la nation de survivre et de se rétablir à la suite d'attaques ou de désastres en temps de paix <sup>61</sup> ». À première vue, il semblerait plus logique de l'intégrer au programme numéro 3, c'est-à-dire d'en faire une partie intégrante de la sécurité du Canada, d'autant que les importantes activités de « recherche et de secours » sont incluses dans cette dernière fonction. Ou alors, on pourrait adoucir la notion de « désastre » pour y inclure les fonctions de « recherche et sauvetage <sup>62</sup> et transférer dès lors celles-ci du programme numéro 3 à celui des « mesures d'urgence ». Cette vision des choses nous paraîtrait en tout cas tout aussi cohérente que la situation actuelle.

Le maintien du programme « recherches » comme entité séparée s'impose, cela va de soi, puisqu'il peut être considéré comme une activité de soutien par rapport à tous les autres programmes, y compris celui des services de soutien du programme numéro 3. La seule constatation que l'on puisse faire, en ce domaine, est le faible pourcentage du budget consacré à cette fonction vitale au sein du ministère. La plupart des autres pays de l'OTAN investissent davantage dans la recherche que le Canada, encore que celui-ci ne semble guère priser la comparaison avec les autres pays de l'OTAN. Quant au programme d'« aide mutuelle », il comprend essentiellement nos contributions financières à l'OTAN (en vertu d'ententes sur le partage des frais des programmes communs d'infrastructure, etc.) ainsi que certains transferts d'équipement pour des avions livrés antérieurement

<sup>58</sup> Cf. *Guide de planification, programmation, budgétisation*, (3<sup>e</sup> édition révisée), Conseil du Trésor, Ottawa, septembre 1969.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 13. En ce qui concerne l'utilisation de la méthode de la RCB au sein du gouvernement. Cf. l'ouvrage indispensable de G. Bruce DOERN et Peter AUCOIN, *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, The MacMillan Company of Canada, 1971.

<sup>61</sup> *Budget des dépenses 1971-72*, op. cit., p. 41.

<sup>62</sup> Qui ont nécessité au cours de 1971 la somme effarante de 8 628 heures de vol. Cf. *Défense 1971*, op. cit., p. 56.

à la Grèce et à la Turquie. Il est probable que ce programme continuera comme par le passé, du moins aussi longtemps que le Canada restera membre de l'OTAN.

C'est bien sûr le programme numéro 3 qui nous intéresse au premier chef. Commençons par les choses les plus simples pour noter le pourcentage fort élevé des dépenses de fonctionnement, ce qui laisse peu de liberté au ministère en ce qui concerne l'achat d'équipement ou ses projets d'immobilisation. Le fait que le Canada ait une armée professionnelle contribue pour beaucoup à cette situation. Un simple exemple suffira : le coût d'entretien moyen d'un soldat canadien revient à un peu plus de \$12 000 dollars par année <sup>63</sup> ! Environ 95% des contributions, d'autre part, sont prévues en vertu de la loi sur la continuation de la pension des services de défense, ce qui constitue, avec l'activité « pensions », une « bizarrerie » peu commune au sein d'un programme intégré, puisqu'il s'agit de crédits statutaires.

De 1969 à 1971, les sommes affectées à l'OTAN par rapport au budget de la défense ont été amputées d'environ 16%, et celles de l'Amérique du Nord d'environ 3%, tandis que le pourcentage pour « la sécurité du Canada » est passé durant la même période de temps, de 22 à 42% <sup>64</sup>. L'analyse ne permet pas ici de savoir si l'augmentation de 20% imputée au poste « sécurité du Canada » résulte tout simplement du transfert des pourcentages prélevés sous les deux rubriques « OTAN » et « Amérique du Nord ». Il est probable, comme nous l'avons vu, que c'est en vertu des critères de répartition des ressources par missions multiples que les décisions ont été prises.

Ces pourcentages, par ailleurs, ne sont guère significatifs puisqu'ils donnent une vision imparfaite de la réalité. Ainsi, selon la description du programme « sécurité du Canada », ont été imputées à ce poste les « forces maintenues principalement en vue d'accomplir les tâches nécessaires pour protéger la souveraineté du Canada, d'appuyer les autorités civiles en cas d'urgence, d'assurer la défense et la surveillance des approches maritimes et, de concert avec d'autres organismes de l'État, des côtes et des eaux territoriales canadiennes, d'effectuer et de coordonner les opérations de recherche et de sauvetage, et de contribuer au développement du pays. La surveillance de l'espace aérien est assurée par les Forces mentionnées à l'activité 2 (Sécurité de l'Amérique du Nord) <sup>65</sup> ».

Il en résulte qu'un des aspects fondamentaux de la sécurité du Canada — la protection de son espace aérien — figure ainsi dans le programme « Sécurité de l'Amérique du Nord », ce qui, bien sûr, peut se défendre à la rigueur, mais ne sert guère les raisons de la logique. Comme, d'autre part, les coûts d'opérations et d'en-

<sup>63</sup> Record, par ailleurs, inégalé. Cf. la déposition de John Gellner, *Comité permanent des affaires étrangères et de la défense nationale*, Procès-verbaux et témoignages N° 19, 21 janvier 1969, appendice AA.

<sup>64</sup> Cf. ci-dessus, p. 10.

<sup>65</sup> *Budget des dépenses 1971-72*, op. cit., p. 17. Quant au programme « Sécurité de l'Amérique du Nord », il est ainsi libellé : « Forces maintenues en vue de collaborer avec les Forces américaines à la surveillance, en temps de paix, de l'espace aérien du Canada, et à la défense aérienne de l'Amérique du Nord, sous le commandement et le contrôle conjoints du NORAD. De plus, en vertu de programmes concertés, certains éléments des Forces mentionnées à l'activité 1 collaborent avec les Forces américaines aux activités de défense de l'Amérique du Nord ».

retien du NORAD reviennent à environ 135 millions de dollars par année <sup>66</sup>, c'est donc dire que la différence entre les 213 millions de la rubrique « Amérique du Nord » et les 135 millions que coûte NORAD, soit environ 78 millions, résulte des coûts d'affectation à ce poste de nos activités maritimes entreprises conjointement avec les États-Unis dans le cadre de la défense du continent nord-américain. Ce n'est là qu'une vue incomplète de la réalité puisqu'une partie de nos activités maritimes sont exercées dans le cadre du SACLANT, de telle sorte qu'une fraction des frais d'opérations maritimes est également inscrite sous la rubrique OTAN <sup>67</sup>. Et le même principe vaut pour les forces de combat : « dans le cas où on pourrait utiliser un élément donné des forces, peut-être un groupe de combat terrestre, pour des tâches inscrites sous le titre de Protection du Canada ou de défense de l'Amérique du Nord ou encore de contribution à l'OTAN, nous avons pris les dépenses globales de ce groupe, nous les avons divisées en trois parties égales et nous en avons attribué un tiers au numéro 1, un tiers au numéro 2 et un tiers au numéro 3. Lorsqu'une force est utilisée seulement dans deux de ces éléments, nous avons divisé les dépenses en deux <sup>68</sup> ».

Tout ceci revient à dire que la distinction géographique et fonctionnelle qui existait autrefois est désormais disparue. Si le programme OTAN était naguère parfaitement clair, il ne l'est plus aujourd'hui puisqu'il comprend le coût des activités maritimes entreprises dans le cadre du SACLANT. Tout ceci signifie également que la rubrique « sécurité de l'Amérique du Nord » comprend les trois éléments air, mer, terre — et qu'il en est ainsi pour toutes les activités.

Sur le plan de l'analyse comparative, enfin, on ignore tout à fait comment s'est opéré le transfert des budgets d'une catégorie à une autre, la seule méthode étant l'affectation des coûts multiples selon les missions polyvalentes assumées par les Forces armées. On est en droit de se demander s'il s'agit là de la méthode la plus rationnelle et si l'on est mieux renseigné, après bientôt dix ans d'application de la RCB, sur la façon dont sont dépensés les deniers du contribuable.

<sup>66</sup> Cf. Procès-verbaux et témoignages Nos 41 et 49 du Comité permanent des affaires étrangères et de la défense nationale, les 6 mai 1969 et 19 juin 1969, pages 1408 et 1771 respectivement. Ce coût représente environ 10% du coût total des frais d'opérations du système NORAD (Canada et États-Unis). Cf. *Ibid.*, No 41, p. 1418.

<sup>67</sup> Comme le soulignait à l'époque le sous-ministre adjoint aux Finances : « tout ce qui est directement relié à la lutte anti-sous-marine est réparti entre la défense de l'Amérique du Nord et les contributions à l'OTAN ». Et le sous-ministre d'ajouter : « Les escadrons d'*Argus* sont en fait affectés pour 30% à la surveillance et au contrôle de l'espace terrestre, maritime et aérien du Canada ; pour 40% à la défense de l'Amérique du Nord et pour 30% à l'OTAN. » Cf. Procès-verbaux et témoignages No 10, le 17 avril 1972, *op. cit.*, p. 17.

<sup>68</sup> Cf. Procès-verbaux et témoignages No 8, le 28 mars 1972, *op. cit.*, p. 18.